ACOA'S POLICY, ADVOCACY, AND COORDINATION (PAC) FUNCTION: A REVIEW

EXECUTIVE SUMMARY

April 18, 2000

This is a summary of discussions and interviews with current and former officers at ACOA. It is intended as advice to management, based on the opinions, recollections, perceptions, and experiences of officers.

Executive Summary

This review was approved as part of ACOA's three-year Review Plan in late 1998. Specifically, the project is to develop an evaluation framework for the Agency's policy function, and is thought to be the first time this has been proposed for a federal department in Canada. Its three basic objectives are to improve policy at ACOA, to improve policy management at ACOA, and to make better informed decisions at ACOA. This report is Phase I of the project, to conduct a review of Policy, Advocacy, and Coordination (PAC) work at ACOA.

The review is being conducted in a complicated environment. Firstly, ACOA is a small agency, which traditionally are not "policy-intensive". Secondly, it is located at some distance from the federal centre (Ottawa) in Canada. Thirdly, ACOA itself is a highly decentralized agency, with a network of regional (provincial) offices each with considerable autonomy from head office in Moncton, and with an office in Ottawa. Fourthly, ACOA has traditionally been associated with program delivery rather than policy development, and this culture pervades any consideration of the Agency's policy role.

Finally, the review must account not only for policy research and analysis, but also the related though distinct advocacy and coordination roles at ACOA. Research underpins all three, but in different ways, and each role is distinct not only in its definition but also in its conduct.

"Policy" can be broken down three ways—research, analysis and engagement. Research is the pursuit of knowledge of an issue or situation, and is at the core of policy development. Analysis is more of a monitoring function, keeping tabs on issues, environmental scanning, and watching for emerging trends. It is largely an internal function, for internal audiences up to and including senior management and the Minister. Engagement includes consultations of various types (conferences, workshops, seminars, roundtables), and the communication of the results of research and analysis. Policy taken as a whole provides most of the basis for positions adopted by ACOA as an agency, and can also lead to new, refined, or redefined programs.

"Advocacy" draws on policy to influence others, in this case other government (mainly federal) departments and their national policies and programs. Advocacy is a mandated function at ACOA, to promote the interests of Atlantic Canada in national forums, and is the principal responsibility of the Agency's Ottawa office. It includes both policy advocacy and procurement advocacy.

"Coordination" also draws on policy, and is also mandated by the ACOA Act. Like advocacy it entails working with other federal departments, but this time in Atlantic Canada, to ensure that the economic development components of Agency mandates are complementing or supplementing each others', or at least not duplicating or contradicting each others'.

This review used one basic method to obtain information - a series of interviews with current and former officers at ACOA. Interviewees were sent an interview background before the meeting took place, which set out background and the questions to be asked. The experiences, recollections, and perceptions of officers in one or more of policy, advocacy, and coordination formed the basis of the main part of this report. There are risks in this approach, namely that perceptions and reality do not always coincide. This has been minimized, we believe, by incorporating information from other sources where relevant, to support officers' statements.

The following is a schematic of the eight main points to emerge from this review. To each point there is attached a "Lessons Learned" section and a "Recommendations" sections based on the lessons learned.

Main Point 1:

In general terms, the conduct of policy, advocacy and coordination (PAC) work at ACOA for much of the department's existence has been commendable in the circumstances of a program-driven culture—few resources, a highly decentralized Agency structure, and being remote from the centre of federal power in Ottawa. These findings are based on the opinions of officers at the Agency. In some cases (tourism, entrepreneurship, providing urgent advice to the Minister) the performance has been very good, and research results have been recognized both nationally and internationally. The most recent strategic planning exercise, and the establishment of a policy network within the Agency, are proving to be effective vehicles for all policy-related work to improve.

Lessons Learned:

1. PAC work needs extra attention and resources at ACOA, for several reasons including a dominant program culture, to make up for lack of attention in the past, a decentralized structure within the Agency, and remoteness from Ottawa.

2. ACOA research must be of high quality to get the attention of OGDs and to earn their respect.

3. The strategic planning exercise has been a valuable instrument in bringing PAC to a more prominent place at ACOA, and making it better understood within the Agency.

Recommendations:

1. ACOA should continue to examine the resources it devotes to PAC, and may wish to put in place a "quality control" system for the results of research. Such a system would have the added benefit of helping to measure the results of PAC activities.
2. Future strategic planning exercises at ACOA should continue to put PAC in a central position.

Main Point 2:

The understanding of what policy is varies widely both between offices and between different sections and branches in the Agency. Regional offices often emphasize program research as being central to policy work. Head office has emphasized "macro" studies with a PanAtlantic application. The Ottawa office has had its central advocacy function. All offices have coordination responsibilities. There is no unifying whole to the system, and PAC encompasses all of the above functions.

Lessons Learned:

1. "Policy" is different things to different people in different circumstances and in different locations. Although this diversity of perceptions is wide, valid, and fairly encompasses what policy is and can do, we should not forget that policy should precede programs or positions adopted by ACOA.

2. In the absence of a deliberate unifying or corporate approach to policy at ACOA, the impact of policy work is not as great as it could have been.

Recommendation:

1. Policy must be defined in terms appropriate to the task at hand, where it is being developed, by whom, for whom, or for what purpose. It should also fit into ACOA's overall corporate strategy and pursuit of its mandate, while reflecting, where necessary, localized conditions or specific concerns

Main Point 3:

There is no accepted system for making the results of PAC operational to support ACOA's mandate. Plans to disseminate results, and an objective that identifies the targets of the results, are not always defined. Work is not always perceived to move beyond a limited audience (i.e., senior management within an office or the Agency). Effective distribution of results is much more difficult in some cases than in others, for example for big policy issues. It is easier for activities such as providing advice on policy matters to senior management or to the Minister. In general terms, however, there is usually an ill-defined connection between policy research and the implementation of the results of that research. The links that translate the results of research and other activities into programs, policy positions, or advice to senior management or the Minister are not laid out. It should be noted, however, that this lack of coherence is by no means unique to ACOA, indeed it is the nature of policy work anywhere.

Lessons Learned:

1. To repeat from the previous Main Point, policy should precede programs in pursuit of ACOA's mandate, but the process to accomplish this is murky and must be laid out better.

2. The bigger the policy issue (like some of the region-wide research that has been done by head office) the less well-understood or defined the implementation process is.

Recommendation:

1. ACOA should investigate models of policy development, or of what the next steps are once a PAC activity nears completion, and begin to educate officers and management to bring on the necessary skills to identify subsequent actions in the sequence (new or refined programs, Agency positions, further research, for example). A first step could be a "process mapping" exercise to assess whether this would help focus thinking on how to accomplish this.

Main Point 4:

PAC work is by nature both reactive and proactive or anticipatory. At ACOA the balance has been tilted towards the reactive, perhaps too much. There is a need to redress the balance in favour of anticipatory work, which is being done through such important mechanisms as strategic planning for the Agency. There has not always been consistent and sustained planning of research activities for the Agency, although the record has improved in some cases (at head office since 1995, for example). Sets of strategic priorities have been adopted at several times during ACOA's life, but have not always been translated into a plan for policy work with objectives specified.

Lessons Learned:

1. Although policy ideally should anticipate issues and situations, the nature of ACOA's work means it also has an important reactive component. Policy at ACOA in the past has leaned more towards being reactive, however, and a more appropriate balance is strongly indicated.

2. Strategic planning helps focus thinking and understanding of what policy should be and do.

3. Strategic priorities are useful when they are translated into policy work with objectives and audiences specified.

4. PAC activities must adhere in a clear and defined way to ACOA's strategic priorities.

Recommendation:

1. ACOA should continue to pursue regular strategic planning exercises taking care to specify the PAC ramifications of the priorities that emerge from these exercises, and also being careful to balance the needs for reactive and anticipatory policy work as appropriate.

Main Point 5:

Some regional offices have been better than others in maintaining a focus on policy research and analysis, and have consistently devoted resources to it. This reflects the autonomy of the regional offices, and their ability to emphasize different things in pursuit of ACOA's mandate. New Brunswick, for example, has emphasized localized delivery of services more, while Newfoundland chose to maintain a strong policy capacity in pursuit of the mandate within its jurisdiction. As policy research takes on a renewed emphasis in the late 1990s and early 2000s, those offices that have maintained a research capability are in a much better position to gear up for this; conversely, where capacity has been allowed to slip offices are playing catch-up.

Lessons Learned:

1. One result of ACOA's decentralized structure is that different offices have opted for different strategies to pursue the mandate. If the capacity and capability to do policy work has slipped or been set aside, it is more difficult to gear up at a time when PAC work has become central to the Agency, not only in terms of staffing but equally in terms of experience.

2. Policy work takes a mixture of skills and experience, which are not always acquired from books or in the classroom. Maintaining, fostering and nurturing at least a solid core of these skills and experience is essential at all times.

Recommendations:

1. ACOA should continue to encourage incremental staffing in support of the PAC function, in regional offices especially.

2. ACOA should investigate the specific mix of skills and experience it requires to run an effective policy shop, and to pursue its PAC responsibilities, on an office-by-office and section-by-section basis.

Main Point 6:

ACOA's program culture means program officers have not fully understood what PAC is and what it does. Equally, PAC officers have not always communicated the results of their work effectively and in a manner that makes these results relevant to other parts of the Agency and ties them into potential programs or new policies. Programs are by their nature situated in the present, with clearly defined rules of application, and are designed to implement policy. Policy should come before programs, be forward-looking, must accommodate more uncertainties, and set the overall goals that programs try to achieve. The recent strategic planning exercise has helped to define these aims of policy, and is bridging the gap between programs and PAC.

Lessons Learned:

1. There has been progress in bridging the gap between programs and PAC, but much more needs to be done, and effort is required by officers and managers on both sides.

2. Understanding what programs entail, and what PAC entails, and that the two are closely interrelated, is a first critical step. The strategic planning exercise has helped in this regard.

Recommendation:

1. ACOA should build on the success of the strategic planning exercise in increasing the understanding of how PAC and programs relate to each other, and should devise and design mechanisms whereby this could be sustained and improved further.

Main Point 7:

Most officers interviewed believe ACOA has great potential for doing policy work in the future, and the broader scope of PAC work is firmly embraced as a way to increase understanding of Atlantic Canada and its economy.

Lessons Learned:

1. ACOA has considerable potential to be an effective policy, advocacy, and coordination agent in supporting economic development in Atlantic Canada.

2. Understanding the different aspects of PAC work (policy research and analysis, advocacy, and coordination) needs to be increased across offices.

3. Increasing the understanding of the Atlantic economy and how it works is central to policy efforts.

4. The potential for PAC work at ACOA extends beyond the Agency, to embrace a network of policy research organizations and efforts.

Recommendations:

1. ACOA should increase its efforts to explore what its mandate entails in terms of policy, advocacy and coordination.

2. ACOA should increase the understanding among it officers of what the components of PAC (policy, advocacy, and coordination) mean and how they are pursued and accomplished.

3. ACOA should extend and consolidate its network of external policy research partners.

Main Point 8:

Communicating the results of PAC work is a significant challenge, within ACOA, to other government departments, to the private sector, and to the public at large. Within the Agency, one regional office usually has had little knowledge of what another is doing, nor has one felt inclined to tell the other what policy issues it was pursuing at any point in time. The policy network now meets regularly, and is helping to keep the different offices informed of events and initiatives. Officers left little doubt that this aspect of PAC could be improved, and that reports and consultations need to be thought of as parts of an ongoing process rather than ends in themselves. No one has a simple answer how to improve communication of the results of PAC activities, but the Internet and ACOA's own Intranet offer some opportunities. A new strategic communications planning document will also be a means to help meet this challenge.

Lessons Learned:

1. PAC work that is well executed but badly communicated loses impact and influence.

2. The targets of communications are a diffuse audience; officers and senior management at ACOA; the Minister; other researchers; other government departments; Parliament; the media; and the public at large. Catering to this audience is challenging in the extreme.

3. Within ACOA, offices and sections have not communicated the results of research with each other well, have not shared information, and thereby have had less of an impact than they might have.

Recommendations:

1. Communications officers should be engaged and involved at the early stages of a PAC initiative, to begin to familiarize them with the initiative and to enable them to explain its results confidently to different audiences.

2. ACOA should ensure that communications plans are integral parts of PAC activities, noting who the results of any activity are intended for, and how or in what form they are to be disseminated.

3. Different media should be explored and tested to disseminate the results of ACOA's PAC work, both within the Agency and outside it. At a minimum, copies of research reports from all offices should be lodged at the head office library, or notification that reports are available in any office should be put on the Agency's policy home page.

Management Response

Management has taken many positive steps to improve PAC performance since this review was written. Two developments deserve special mention. Firstly, ACOA's strategic planning exercise, that occupied officers from across the department during 1998 and 1999, did much to emphasize the importance of good policy research, and to set it as a strategic priority in its own right. Secondly, the establishment of a policy network within the department has provided a forum for policy managers and researchers from across the Agency to discuss initiatives and projects on a regular basis.

Management is addressing the need for improved monitoring in the delivery of new initiatives such as the recently introduced Atlantic Policy Research Initiative (APRI). The issue of incremental resources and staffing is also to be considered in the near future.

EXAMEN DU RÔLE DE L'APECA EN MATIÈRE DE POLITIQUES, DE DÉFENSE DES INTÉRÊTS ET DE COORDINATION

RÉSUMÉ

18 avril 2000

Le présent document présente un résumé des entretiens et des entrevues réalisés avec des agents actuels et antérieurs de l'APECA. Il constitue un recueil de conseils à l'intention de la direction, basés sur les opinions, les souvenirs, les perceptions et les expériences de ses agents.

Résumé

Le présent examen a été approuvé dans le cadre du Plan d'examen triennal de l'APECA, à la fin de 1998. En particulier, l'objectif est d'élaborer un cadre d'évaluation pour la fonction d'établissement des politiques de l'Agence. Ce projet est considéré comme le premier du genre qui soit proposé pour un ministère fédéral au Canada. Ses trois objectifs de base sont d'améliorer les politiques à l'APECA, d'améliorer la gestion des politiques et de favoriser la prise de décisions éclairées au sein de l'Agence. Le présent rapport représente la phase I du projet, qui consiste à procéder à l'examen des travaux en matière de politiques, de défense des intérêts et de coordination à l'APECA.

L'examen est réalisé dans un milieu complexe. Premièrement, l'APECA est un petit organisme qui, par tradition, n'est pas fortement axé sur l'établissement des politiques. Deuxièmement, il se trouve à quelque distance du centre fédéral (Ottawa), au Canada. Troisièmement, l'APECA elle-même est un organisme hautement décentralisé, qui est constitué d'un réseau de bureaux régionaux (provinciaux), chacun disposant d'une autonomie considérable par rapport au siège social de Moncton, et d'un bureau à Ottawa. Quatrièmement, l'APECA a toujours été associée à l'application des programmes plutôt qu'à l'élaboration des politiques et cette culture transparaît dans tous les aspects du rôle stratégique de l'Agence.

Enfin, l'examen doit tenir compte non seulement du rôle de recherche et d'analyse en politiques de l'APECA, mais aussi de celui, connexe quoique distinct, de la coordination et de la défense des intérêts. La recherche sous-tend les trois, mais de façon différente, et chaque rôle se distingue non seulement par sa définition, mais aussi par la façon dont il est rempli.

Au niveau des « politiques », le rôle peut être divisé en trois fonctions - recherche, analyse et engagement. La recherche consiste à acquérir des connaissances à propos d'une question ou d'une situation et constitue la base de l'élaboration des politiques. L'analyse est davantage une fonction de contrôle, qui permet de suivre les questions, d'établir le contexte et de surveiller les tendances. C'est en grande partie une fonction interne, dont les résultats sont destinés à des groupes cibles de l'intérieur jusqu'à la haute direction et au Ministre. L'engagement comprend des consultations de différents types (conférences, ateliers, séminaires, tables rondes) et la communication des résultats de la recherche et de l'analyse. Les politiques dans leur ensemble sont en grande partie à l'origine des positions adoptées par l'APECA en tant qu'organisme et peuvent aussi mener à la création, à l'amélioration ou à la redéfinition de programmes.

La « défense des intérêts » s'appuie sur les politiques pour influencer les autres, dans ce cas d'autres ministères (principalement fédéraux), ainsi que leurs politiques et programmes nationaux. La défense des intérêts est une fonction qui fait partie du mandat de l'APECA, soit de promouvoir les intérêts du Canada atlantique au sein des tribunes nationales, et elle constitue la principale responsabilité du bureau d'Ottawa de l'Agence. Elle comprend la défense des intérêts stratégiques et la défense des intérêts d'approvisionnement.

La « coordination » s'appuie également sur les politiques et fait aussi partie du mandat conféré par la loi à l'APECA. Tout comme la promotion, elle suppose la collaboration avec d'autres ministères fédéraux, mais cette fois dans la région du Canada atlantique, afin de s'assurer que les composantes du développement économique du mandat de l'Agence se complètent les uns les autres ou tout au moins ne font pas double emploi ou ne sont pas contradictoires.

Le présent examen a fait appel à une méthode fondamentale pour obtenir l'information, soit une série d'entrevues avec des agents actuels et antérieurs de l'APECA. Les personnes interrogées ont reçu à l'avance des renseignements sur l'entrevue, exposant le contexte et énonçant les questions d'entrevue. Les expériences, les souvenirs et les perceptions des agents au sujet d'une ou de plusieurs activités d'élaboration de politiques, de défense des intérêts et de coordination forment la base du corps de notre rapport. Cette approche comporte des risques, notamment du fait que les perceptions et les réalités ne coïncident pas toujours. Ce risque a cependant été minimisé, à notre avis, par l'intégration d'information provenant d'autres sources le cas échéant, pour appuyer les affirmations des agents.

Voici donc un résumé schématique des huit principaux points qui découlent de cet examen. À chaque point, nous avons joint une section des « Leçons apprises », ainsi que des « Recommandations » formulées à partir de ces leçons.

Point 1 :

De façon générale, la conduite des activités relatives aux politiques, à la défense des intérêts et à la coordination (PDIC) à l'APECA, pendant une grande partie de l'existence du Ministère, est louable dans les circonstances d'une culture axée sur les programmes - peu de ressources, une structure hautement décentralisée et l'éloignement du pouvoir central fédéral d'Ottawa. Ces conclusions sont basées sur les opinions des agents de l'Agence. Dans certains cas (tourisme, entrepreneurship, conseils urgents donnés au Ministre), le rendement a été excellent, et les résultats des recherches sont reconnus à l'échelle nationale et internationale. L'exercice de planification stratégique le plus récent et l'établissement d'un réseau d'élaboration des politiques au sein de l'Agence se révèlent des moyens efficaces pour améliorer tous les travaux liés aux politiques.

Leçons apprises :

1. Les travaux en matière de PDIC à l'APECA nécessitent une attention et des ressources supplémentaires pour plusieurs raisons, notamment la prédominance de la culture de programme, le manque d'attention accordé par le passé à ce rôle, la structure décentralisée de l'Agence et l'éloignement d'Ottawa.

2. La recherche à l'APECA doit être de meilleure qualité pour attirer l'attention des autres ministères et pour gagner leur respect.

3. L'exercice de planification stratégique a été un instrument valable puisqu'il a permis aux travaux en matière de PDIC de prendre une place plus grande à l'APECA et de faire en sorte qu'ils soient mieux compris au sein de l'Agence.

Recommandations :

1. L'APECA devrait continuer d'examiner les ressources qu'elle consacre aux activités de PDIC et pourrait vouloir mettre en oeuvre un système de « contrôle de la qualité » pour les résultats des recherches. Ce système aurait l'avantage supplémentaire d'aider à mesurer les résultats des activités de PDIC.
2. Les exercices futurs de planification stratégique à l'APECA devraient continuer d'accorder une place prépondérante aux activités de PDIC.

Point 2 :

La compréhension de ce qu'est une politique varie énormément d'un bureau à l'autre et d'une section ou d'une direction à l'autre de l'Agence. Les bureaux régionaux mettent souvent l'accent sur la recherche relative aux programmes comme élément central du travail stratégique. Le siège social a insisté sur la réalisation d'études « macro-économiques » ayant une application à la grandeur de la région atlantique. Le bureau d'Ottawa a sa propre fonction centrale de défense des intérêts. Tous les bureaux ont des fonctions de coordination. Il n'y a pas de processus global d'unification du système, et les activités en matière de PDIC englobent toutes les fonctions ci-dessus.

Leçons apprises :

1. Les aspects des « politiques » ont une connotation différente selon les personnes, les circonstances et les endroits. Bien que la diversité des perceptions soit étendue, valide et qu'elle englobe généralement ce que les politiques sont et peuvent faire, nous ne devrions pas oublier que les politiques devraient précéder les programmes ou les positions adoptées par l'APECA.

2. Vu l'absence d'une démarche unifiée ou ministérielle officielle à l'égard des politiques à l'APECA, l'incidence des travaux de recherche en politiques n'est pas aussi grande qu'elle n'aurait pu l'être.

Recommandation :

1. Les politiques devraient être définies en fonction de la tâche à réaliser, du lieu où elles sont élaborées, de leur auteur, du groupe cible et de leur objet. Elles devraient aussi s'insérer dans la stratégie ministérielle globale de l'APECA et la réalisation de son mandat, tout en tenant compte, au besoin, des conditions ou des préoccupations particulières locales.

Point 3 :

Il n'y a pas de système convenu pour faire en sorte que les résultats des activités en matière de PDIC appuient le mandat de l'APECA. Il n'y a pas toujours de plan pour communiquer les résultats ni d'objectif qui préciserait le but des résultats. Les travaux ne sont pas toujours perçus comme étant applicables au-delà du groupe cible défini (p. ex., haute direction dans un bureau ou à l'Agence). La communication efficace des résultats est beaucoup plus difficile dans certains cas que dans d'autres, par exemple pour les grandes questions stratégiques. Elle est plus aisée pour les activités telles que fournir des conseils au sujet des politiques à la haute direction ou au Ministre. De façon générale, cependant, il y a habituellement un lien mal défini entre la recherche en politiques et l'application des résultats de cette recherche. Les liens qui traduisent les résultats de la recherche et d'autres activités en programmes, en positions stratégiques ou en conseils destinés à la haute direction ou au Ministre ne sont pas établis. Il faut noter, cependant, que cette absence de cohérence n'est nullement particulière à l'APECA, et qu'elle découle en fait de la nature même des travaux relatifs aux politiques, où qu'ils soient.

Leçons apprises :

1. Comme il a été mentionné au point précédent, les politiques devraient précéder les programmes pour la réalisation du mandat de l'APECA, mais le processus en ce sens est nébuleux et devrait être mieux défini.

2. Plus le problème stratégique est important (comme certaines recherches à la grandeur de la région entreprises par le siège social), moins le processus de mise en oeuvre est bien compris ou défini.

Recommandation :

1. L'APECA devrait examiner des modèles d'élaboration de politique ou les étapes nécessaires une fois que s'achèvent les activité de PDIC, et commencer à informer les agents et les gestionnaires afin de leur donner l'information nécessaire pour déterminer les mesures subséquentes à prendre (programmes nouveaux ou améliorés, positions de l'Agence, autres recherches, par exemple). Une première étape en ce sens pourrait être un exercice de « cartographie du processus » afin de déterminer s'il aiderait à concentrer l'attention sur la façon d'accomplir cette tâche.

Point 4 :

Les travaux en matière de PDIC sont, de par leur nature, réactifs et proactifs ou préventifs. À l'APECA, la balance penche plutôt vers l'aspect réactif, peut-être même un peu trop. Il faut rétablir l'équilibre en faveur des travaux préventifs, ce qui peut se faire par l'entremise de mécanismes importants comme la planification stratégique pour l'Agence. Il n'y a pas toujours eu de planification cohérente et soutenue des activités de recherche à l'Agence, bien que le dossier se soit amélioré dans certains cas (au siège social depuis 1995, par exemple). Une série de priorités stratégiques ont été adoptées à divers moments au cours de l'existence de l'APECA, mais elles ne se sont jamais traduites par un plan de travaux stratégiques ayant des objectifs précis.

Leçons apprises :

1. Tandis que les politiques, dans un contexte idéal, devraient anticiper les problèmes et les situations, la nature des travaux de l'APECA signifie qu'elle a aussi une composante réactive importante. Par le passé, les travaux relatifs aux politiques à l'APECA ont eu tendance à être plutôt réactifs; cependant, et il faut rétablir un équilibre mieux approprié.

2. La planification stratégique aide à cibler la réflexion et la compréhension sur ce que devraient être et faire les politiques.

3. Les priorités stratégiques sont utiles lorsqu'elles se traduisent en travaux stratégiques avec des objectifs et des groupes cibles précis.

4. Les activités en matière de PDIC doivent correspondre de façon claire et définie aux priorités stratégiques de l'APECA.

Recommandation :

1. L'APECA devrait poursuivre ses exercices de planification stratégiques réguliers en prenant soin de préciser les ramifications qu'ont les priorités découlant de ces exercices sur les PDIC et en veillant à rétablir l'équilibre entre les besoins de travaux réactifs et préventifs, selon le cas.

Point 5 :

Certains bureaux régionaux ont réussi mieux que d'autres à maintenir l'accent sur la recherche et l'analyse en politiques et ont régulièrement consacré des ressources à ce travail. Cela montre bien l'autonomie des bureaux régionaux et leur capacité de mettre l'accent sur différents éléments pour la réalisation du mandat de l'APECA. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, on a accordé la priorité à l'application localisée des services, tandis que Terre-Neuve a choisi de maintenir une forte capacité dans le domaine des politiques en vue de l'exécution du mandat dans cette administration. Puisque l'importance de la recherche dans le domaine des politiques s'est accru vers la fin des années 1990 et se maintient au début des années 2000, les bureaux qui ont conservé une capacité de recherche sont beaucoup mieux placés pour le faire; par ailleurs, là où la capacité a diminué, les bureaux tentent de reprendre le temps perdu.

Leçons apprises :

1. La structure décentralisée de l'APECA a fait en sorte que les différents bureaux ont opté pour des stratégies différentes pour exécuter leur mandat. Si la capacité d'effectuer des travaux relatifs aux politiques a diminué ou a été laissée de côté, il devient plus difficile de s'y remettre à un moment où les travaux de PDIC comptent parmi les éléments centraux de l'Agence, non seulement pour ce qui est du personnel, mais aussi au plan de l'expérience.

2. Les travaux stratégiques exigent un mélange de compétences et d'expérience qui ne sont pas toujours acquises dans les livres ou en classe. Maintenir, favoriser et stimuler tout au moins un ensemble fondamental de ces compétences et de cette expérience est essentiel en tout temps.

Recommandations :

1. L'APECA devrait continuer à encourager la dotation en personnel supplémentaire pour le soutien de la fonction de PDIC dans les bureaux régionaux en particulier.

2. L'APECA devrait examiner la combinaison particulière de compétences et d'expérience requise pour diriger un bureau efficace de politiques et pour accomplir les fonctions requises en matière de PDIC, dans chaque bureau et dans chaque section.

Point 6 :

La culture de programme de l'APECA fait en sorte que les agents de programme n'ont pas bien compris ce que sont les fonctions de PDIC et ce qu'elles supposent. De même, les agents de PDIC n'ont pas toujours communiqué les résultats de leur travail efficacement et d'une manière qui souligne la pertinence de ces résultats pour les autres parties de l'Agence et qui assure un lien avec les programmes potentiels ou les nouvelles politiques. Les programmes sont, de par leur nature, très axés vers le présent, avec des règles clairement définies, et sont conçus pour la mise en oeuvre des politiques. Celles-ci devraient donc être élaborées avant les programmes, être orientées vers l'avenir, tenir compte des incertitudes et fixer des objectifs généraux que les programmes tenteront d'atteindre. Le récent exercice de planification stratégique a aidé à définir ces objectifs des politiques et à réduire l'écart entre les programmes et les fonctions de PDIC.

Leçons apprises :

1. Des progrès ont été réalisés sur le plan de la réduction de l'écart entre les programmes et les fonctions de PDIC, mais il reste encore beaucoup à faire et il faudra que les agents et les gestionnaires, des deux côtés, fassent des efforts.

2. La compréhension de ce que supposent les programmes et de ce que supposent les PDIC, et les interrelations entre les deux, est un élément critique. L'exercice de planification stratégique a eu une contribution positive à cet égard.

Recommandation :

1. L'APECA devrait tirer parti des succès de l'exercice de planification stratégique pour améliorer la compréhension de la façon dont les fonctions de PDIC et les programmes sont interreliés et devrait concevoir des mécanismes permettant de soutenir et d'améliorer cet aspect.

Point 7 :

La plupart des agents interviewés croient que l'APECA a un excellent potentiel pour l'exécution des travaux relatifs aux politique dans l'avenir et que l'élargissement de la fonction de PDIC est fermement acceptée comme moyen d'accroître la compréhension du Canada atlantique et de son économie.

Leçons apprises :

1. L'APECA offre un potentiel considérable pour devenir un agent efficace d'établissement des politiques, de défense des intérêts et de coordination pour le soutien du développement économique dans la région du Canada atlantique.

2. Il faut améliorer, dans tous les bureaux, la compréhension des différents aspects des travaux de PDIC (recherche et analyse en politiques, défense des intérêts et coordination).

3. Il est essentiel pour les les efforts déployés dans le domaine des politiques, d'améliorer la compréhension de l'économie de la région atlantique et son fonctionnement.

4. Le potentiel de travail en matière de PDIC à l'APECA dépasse les limites de l'Agence, englobant tout un réseau d'organismes et d'efforts en matière de recherche stratégique.

Recommandations :

1. L'APECA devrait mettre davantage d'efforts à examiner ce que suppose son mandat sur le plan de l'élaboration des politiques, de la défense des intérêts et de la coordination.

2. L'APECA devrait améliorer la compréhension chez ses agents de ce que sont les activités de PDIC (politiques, défense des intérêts et coordination) et la façon dont elles doivent être accomplies.

3. L'APECA devrait prolonger et consolider son réseau de partenaires extérieurs en recherche stratégique.

Point 8 :

Communiquer les résultats des travaux en matière de PDIC aux autres ministères, au secteur privé et au grand public est un défi important de l'APECA. Au sein de l'Agence, il n'était pas rare qu'un bureau régional ait une connaissance limitée de ce que faisaient les autres, et soit peu enclin à expliquer aux autres les questions stratégiques qui l'occupaient, à un moment ou à un autre. Les membres du réseau d'élaboration des politiques se réunissent maintenant périodiquement et aident à tenir les différents bureaux au courant des événements et des initiatives. Les agents ont été clair sur les possibilités d'amélioration de cet aspect des PDIC, et sur la nécessité de concevoir les rapports et les consultations comme un élément d'un processus continu plutôt qu'une fin en soi. Personne n'a de réponse simple quant à la façon d'améliorer la communication des résultats des activités de PDIC, mais Internet et l'intranet de l'APECA offrent certaines possibilités. Un nouveau document de planification des communications stratégiques pourrait aussi aider à relever ce défi.

Leçons apprises :

1. Les travaux de PDIC bien exécutés mais mal communiqués perdent de leur effet et de leur influence.

2. Les groupes cibles des communications sont diffus; les agents et la haute direction à l'APECA, le Ministre, d'autres chercheurs, d'autres ministères, le Parlement, les médias, le grand public. Renseigner tous ces groupes relève de l'exploit.

3. Au sein de l'APECA, les bureaux et les sections ne se transmettent pas les uns les autres les résultats de leurs recherches, ne communiquent pas l'information; par conséquent leurs activités ont eu moins de répercussions qu'elles n'auraient pu en avoir.

Recommandations :

1. Les agents des communications devraient participer dès les premiers stades à l'initiative de PDIC, pour se renseigner au sujet des initiatives et pour leur permettre d'expliquer les résultats avec assurance aux différents auditoires cibles.

2. L'APECA devrait s'assurer que les plans de communication font partie intégrante de toutes les activités de PDIC, indiquant à qui les résultats d'une activité sont destinés et la façon ou la forme dans laquelle ils devraient être diffusés.

3. Différents médias devraient être étudiés et évalués pour la diffusion des résultats des travaux de PDIC de l'APECA, aussi bien au sein de l'Agence qu'à l'extérieur. On devrait tout au moins conserver à la bibliothèque du siège social des exemplaires des rapports de recherche de tous les bureaux, ou afficher des avis sur la disponibilité des rapports dans un bureau ou un autre sur la page d'accueil des politiques de l'Agence.

Réponse de la direction

La direction a posé de nombreux gestes positifs pour améliorer le rendement de l'Agence en ce qui concerne les politiques, la défense des intérêts et la coordination depuis la rédaction de cette évaluation en 1999. Deux mesures sont dignes de mention. Tout d'abord, l'exercice de planification stratégique de l'APECA, qui a occupé des agents de tous les secteurs de l'Agence en 1998 et en 1999, a beaucoup contribué à faire ressortir l'importance de la recherche en matière de politiques et d'en faire une priorité stratégique distincte. Ensuite, la mise sur pied d'un réseau des politiques à l'Agence a permis aux gestionnaires et aux chercheurs dans le domaine des politiques à l'Agence de discuter de mesures et de projets de façon régulière

La direction veille à la surveillance accrue nécessaire dans le cadre de l'exécution de nouvelles mesures comme la Mesure de recherche stratégique - Atlantique (MRSA), qui a récemment été annoncée. La question des ressources et du personnel supplémentaires sera également prise en considération dans un proche avenir.